

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 september 1998 door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "inzake interlandelijke adoptie", heeft op 29 september 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid, blijkens de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp, gemotiveerd "door de omstandigheid dat, teneinde volstreckte rechtszekerheid te bieden aan de kandidaat-adoptanten en het werkveld, alle bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 inzake interlandelijke adoptie ten spoedigste formeel in werking moeten gesteld worden en hun uitvoering moeten krijgen, temeer een aantal bepalingen van dit decreet reeds met ingang van 1 juli 1997 bij wijze van project in de praktijk werden gerealiseerd en dit project thans positief kan afgesloten worden".

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

*

*

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt te voorzien in de uitvoering van het decreet van 15 juli 1997 inzake interlandelijke adoptie.

Het ontwerp bestaat uit acht hoofdstukken.

In hoofdstuk I wordt de openbare instelling Kind en Gezin aangewezen als de Vlaamse Centrale Autoriteit, en worden de opdrachten ervan bepaald.

Hoofdstuk II bepaalt dat de Vlaamse Centrale Autoriteit de melding van het adoptievoornemen van de kandidaat-adoptanten registreert, en dat ze het verdere verloop van de adoptieprocedure volgt.

Hoofdstuk III bevat bepalingen i.v.m. de verplichte voorbereiding op interlandelijke adoptie, die door kandidaat-adoptanten bij een door de Vlaamse Centrale Autoriteit aangeduid vormingscentrum gevolgd moet worden.

Hoofdstuk IV regelt het gezinsrapport dat door een daartoe erkend centrum voor algemeen welzijnswerk opgesteld moet worden, alsmede het advies over de geschiktheid van de kandidaat-adoptant, dat door zulk centrum uitgebracht moet worden. Het bevat eveneens bepalingen i.v.m. de beginsel-toestemming die de Vlaamse Centrale Autoriteit, op basis van het voornoemde advies, kan verlenen of weigeren.

.../...

Hoofdstuk V regelt de oprichting en de werking van de adviescommissie die, in geval van een verzoek aan de Vlaamse Centrale Autoriteit om haar ongunstig voornemen in heroverweging te nemen, aan die Autoriteit advies moet geven.

Hoofdstuk VI bevat bepalingen i.v.m. de adoptiebemiddeling via erkende adoptiediensten. Het regelt i.h.b. de erkenning van die diensten (door de Vlaamse regering), hun werking, het toezicht erop (door de Vlaamse Centrale Autoriteit), en de subsidiëring ervan.

Hoofdstuk VII regelt de zogenaamde "zelfstandige" adopties, d.i. de adopties waarvoor geen, of slechts gedeeltelijk, beroep gedaan wordt op de tussenkomst van een erkende adoptiedienst.

Hoofdstuk VIII (niet : XIII) bevat slotbepalingen. Het voorziet in de opheffing van een aantal besluiten, stelt overgangsregelingen in, en stelt de data van inwerking-treding vast van het decreet van 15 juli 1997 en van het ontworpen besluit.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

In zijn advies L. 25.913/8 van 21 januari 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 15 juli

.../...

1997, heeft de Raad van State de kwestie van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap uitvoerig onderzocht (1).

De decreetgever heeft, na kennis genomen te hebben van dat advies, zijn standpunt bepaald. Het is niet gebruikelijk dat de Raad van State nog eens terugkomt op een kwestie waarover de decreetgever, in het betrokken dossier zelf, zich reeds d.m.v. de goedkeuring van een decreet heeft uitgesproken.

Over de vraag of de aangelegenheid, zoals ze door de decreetgever is geregeld en zoals ze in het voorgelegde ontwerp nader wordt uitgewerkt, tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort, meent de Raad van State dus niet andermaal te kunnen ingaan. Mocht het decreet aanleiding geven tot bevoegdheidsgeschillen, dan staat het aan het Arbitragehof om zich daarover uit te spreken, in het kader van een eventuele prejudiciële procedure.

ALGEMENE OPMERKING

Tal van bepalingen van het ontwerp nemen, zij het meestal gedeeltelijk, bepalingen over die reeds met zoveel woorden in het decreet van 15 juli 1997 voorkomen. Soms wordt duidelijk gemaakt dat het inderdaad gaat om bepalingen die in feite reeds bij decreet zijn vastgesteld (zie bijv. de artikelen 9 en 10, § 6, waarin telkens verwezen wordt naar de desbetreffende bepaling van het decreet), soms niet.

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 677-1, p. 27.

Het zonder meer overnemen van decreetsbepalingen in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden m.b.t. de precieze aard van het voorschrift en kan er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de decreetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

Voorzover het overnemen van de bedoelde bepalingen voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient er telkens een uitdrukkelijke verwijzing naar de decreetsbepalingen te worden aan toegevoegd, om het decretale karakter van de betrokken bepalingen herkenbaar te houden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

1. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moet, indien een besluit is ingedeeld in hoofdstukken, elk artikel in een hoofdstuk ondergebracht worden.

Men brenge artikel 1 bijgevolg onder in een nieuw hoofdstuk I, waarvan het opschrift bijvoorbeeld zou kunnen luiden als volgt : "Definities".

2. Men redigere 2° als volgt :

"2° Centrum Algemeen Welzijnswerk : een centrum voor algemeen welzijnswerk als bedoeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk;".

.../...

Artikel 3

In 2° is sprake van de "UNO-conventie van de Rechten van het Kind" en van de "Haagse Conventie". Men vermeldde die verdragen met hun volledig opschrift ("Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989", en "Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van interlandelijke adoptie, ondertekend in Den Haag op 29 mei 1993").

In 5° kunnen de woorden "Haagse Conventie" dan vervangen worden door "het in 2° vermelde Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van interlandelijke adoptie".

Artikel 6

Zoals de inleidende zin van paragraaf 1 geredigeerd is, kan ze de verkeerde indruk wekken dat slechts één vormingscentrum aangeduid kan worden. Om die indruk te vermijden, kan de inleidende zin beter geredigeerd worden als volgt :

"Om door de Vlaamse Centrale Autoriteit erkend te worden, overeenkomstig artikel 4, § 2, van het decreet (1), dient een vormingscentrum aan de volgende voorwaarden te voldoen :".

(1) Zie de algemene opmerking.

Artikel 9

Gelet op hetgeen bepaald is in artikel 4, § 3, van het decreet van 15 juli 1997, kan artikel 9 van het ontwerp beter geredigeerd worden als volgt :

"Nadat de kandidaat-adoptant de verplichte voorbereiding heeft doorlopen, nodigt de Vlaamse Centrale Autoriteit hem uit zich te richten tot een erkend Centrum Algemeen Welzijnswerk, met het oog op het opmaken van een gezinsrapport en het uitbrengen van een advies over de geschiktheid van de kandidaat-adoptant voor adoptie, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, § 3, van het decreet.".

Artikel 10

1. In paragraaf 1 is sprake van het "evaluatieonderzoek", en in paragraaf 2 van "de evaluatie en het gezinsrapport". In artikel 4, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 is daarentegen geen sprake van een evaluatie of van een evaluatieonderzoek.

Men vermijde het gebruik van termen die tot interpretatieproblemen aanleiding kunnen geven. De Raad van State vraagt zich af of niet telkens (alleen) van het gezinsrapport melding gemaakt kan worden.

.../...

2. Volgens artikel 10, § 4, tweede lid, van het ontwerp betaalt de kandidaat-adoptant aan de arts een bepaald bedrag voor het medisch consult.

Voor een dergelijke regeling biedt het decreet van 15 juli 1997 geen rechtsgrond.

Artikel 13

1. De bepalingen van de paragrafen 1 en 2 kunnen, samen met die van artikel 14, § 5, tot één artikel omgevormd worden. Men redigere dat artikel dan als volgt :

"Art. 13. Per provincie kan maximaal één Centrum Algemeen Welzijnswerk erkend worden voor het voeren van onderzoeken met het oog op het opstellen van gezinsrapporten en het uitbrengen van adviezen over de geschiktheid van kandidaat-adoptanten. De erkenning wordt door de minister verleend.

Om erkend te worden voor het vervullen van de hiervóór bedoelde opdracht, dient een Centrum Algemeen Welzijnswerk aan de volgende voorwaarden te voldoen : ... (de rest zoals in het ontwerp)".

2. In artikel 13, § 2, 5°, is sprake van de "opdrachten" van een Centrum Algemeen Welzijnswerk, in het meervoud.

.../...

Als het de bedoeling is enkel te verwijzen naar de opdracht in het kader van de interlandelijke adoptie, schrijve men "opdracht", in het enkelvoud.

Artikel 14

In verband met paragraaf 5 wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 13.

Artikel 19

In verband met de vermelding van het "Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind", wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 3.

Artikel 34

Volgens paragraaf 3 hebben de ambtenaren van de Vlaamse Centrale Autoriteit "vrije toegang" tot de lokalen van een adoptiedienst, en hebben zij het recht alle administratieve stukken en dossiers te raadplegen.

Het spreekt vanzelf dat in de uitoefening van die bevoegdheid rekening gehouden zal moeten worden met de beperkingen die voortvloeien uit het recht op eerbiediging van de woning (artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en artikel 15 van de Grondwet).

.../...

Artikel 43

Dit artikel bevat overgangsbepalingen ten gunste van kandidaat-adoptanten die vroeger al een kind geadopteerd hebben (paragraaf 1) of vroeger al een collectief voorbereidingsprogramma gevolgd hebben (paragraaf 2).

Volgens artikel 24, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 moet de Vlaamse regering ook voorzien in overgangsmaatregelen "met betrekking tot de aanvragen die vóór de inwerkingtreding van dit decreet geregistreerd werden bij een erkende adoptiedienst". Dergelijke maatregelen ontbreken in het ontwerp.

Artikelen 44 en 45

Deze artikelen voorzien in de retroactieve inwerkingtreding van het decreet van 15 juli 1997 en van het ontworpen besluit.

Aldus worden retroactief bepaalde verplichtingen opgelegd aan kandidaat-adoptanten en adoptiediensten. Een zodanige retroactiviteit is strijdig met de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving.

Te dezen klemmt zulks des te meer, nu de artikelen 20 en 21 van het decreet voorzien in straffen voor wie bepaalde inbreuken op het decreet begaat. Het retroactief invoeren van strafbepalingen is strijdig met artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	staatsraad, voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

D. VERBIEST